

공정경제와 사회적 합의

실질적 합의와 성숙한 사용자 집단



선재원
(사회경영연구소 이사장,
평택대학교 국제지역학부 교수)



공정경제를 실현하는 사회적 합의

공정경제를 실현하기 위해서는 경제주체 간에 신뢰를 기초로 안정되고 실질적인 합의 체제가 형성되어야 한다. 즉 자본주의 시장경제체제에서는 그 주체인 노동자 집단과 사용자 집단이 안정되고 실질적인 사회적 합의에 도달해야 공정경제를 실현할 수 있다.

사회적 합의의 전제 조건은 노사의 위기의식 공유, 상호 존중, 자발적 참여, 그리고 정부의 역할로 구성된다.¹ 노사가 위기를 공유하나 상호 존중에 기초한 자발적 참여가 결여된 현재의 한국 사회에서는 정부의 역할이 중요하다. 그래서 1987년 노동자 대투쟁 이후 노사정위원회라는 정부 기구가 탄생했다. 그러나 현 경제사회노동위원회가 노사의 상호 존중에 기초한 자발적 참여 유도에 성공했다고 보기는 어렵다.

최대 원인은 성숙한 사용자 집단이 형성되지 않았기 때문이다. 이 문제의 근본 원인은 한국의 자본주의 시장경제체제가 성숙한 사용자 집단 형성의 전통을 경험하지 못했기 때문이다. 문재인 정부는 장기적 시점에서 성숙한 사용자 집단 형성의 주춧돌을 마련해야 한다.

¹ 은수미, <사회적 대화의 전제조건 분석: 상호관계와 의제 형성을 중심으로>, 한국노동연구원, 2006.

복지 자본주의 전통과 혁신적 사용자 집단의 사회적 합의 노력

복지 자본주의란 혁신적 사용자가 종업원의 협조를 얻어야 경영 성과를 향상시킬 수 있다는 신념하에 주도하여 유동적인 온정주의(paternalism)가 아닌 안정적이고 지속적으로 운영하는 보상 체계와 그 운영 형태를 말한다. 복지 자본주의의 구성 요소는 주택, 교육, 신앙, 여가, 이익 분배 및 종업원지주제도, 의료, 연금, 사회복지, 종업원 대표이다.

OECD 회원국 18개국을 복지국가 형태별로 사회민주형, 기독민주형, 자유민주형, 그리고 분류하기 어려운 유형으로 나눌 수 있다.² 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 네덜란드가 사회민주형이고, 독일, 프랑스, 오스트리아, 이탈리아, 벨기에가 기독민주형이며, 캐나다, 일본, 미국, 스위스가 자유민주형, 영국, 아일랜드, 뉴질랜드가 분류하기 어려운 유형이다. 한국 자본주의의 시장경제체제의 전통을 고려한다면 형성 배경이 다른 사회민주형보다 형성 배경이 유사한 자유민주형에서 교훈을 찾는 것이 현명할 것이다.

1. 캐나다: 보편 복지의 역사적 전제, 350년 전통 회사의 기업연금제도³

HBC(Hudson's Bay Company)는 1670년 영국 왕실의 지원으로 설립되어 캐나다 역사와 함께 혼존하고 있다. 세계 최초의 주식회사라고 알려진 동인도회사 설립 약 70년 뒤의 일이었다. HBC는 350년간 축적했던 경영 자료 전체를 주립 문서관에 기증하고 운영 기금을 지원하고 있다. 이에 유네스코는 방대한 양을 체계적으로 정리하고 경영의 치부를 드러내는 자료도 포함하여 투명하게 공개한 HBC 경영 자료를 2007년에 세계기록유산으로 등록했다.

HBC는 1840년에 캐나다 최초로 기업퇴직연금제도를 시행했다. 이 제도는 제1차대전 후 퇴역 군인 대상에서 제2차대전 후 전 국민 대상으로 확대한 캐나다 국가노령연금제도를 앞선 것이었다.

² Esping-Anderson, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton NJ: Princeton University Press, 1990.

³ 선재원, <세계 최장수 기업 고용 시스템의 역사와 복지 자본주의: The Hudson's Bay Company, 1880-1930>, 경영사학 31-4, 2016.

HBC 노동자들은 연금제도가 존재하지 않았던 19세기 전반기까지는 체력의 한계에 직면할 때까지 일하려 했다. 그런데 19세기가 끝날 무렵 HBC 사용자는 노동생산성을 향상시킬 필요성을 느끼게 되었다. 이에 HBC 사용자는 회사에 공헌했고 높은 연령으로 노동생산성이 떨어진 노동자가 퇴직하더라도 생활이 안정될 수 있도록 기업연금제도를 시행했다. 이것은 당시 혁신적인 사용자들에게 인식되고 있었던 복지 자본주의를 실현한 것이었다. HBC가 기업연금제도를 시행한 이후 1855년에는 초콜릿 회사 Ganong(Ganong Chocolate Factory)이 관리자급 종업원을 대상으로, 1874년에는 철도 회사 GT(Grand Trunk Railway Company)가 전 종업원을 대상으로 기업연금제도를 시행했다. 캐나다의 기업연금제도는 1900년까지 연방정부 공무원, 철도 노동자, 민간 은행 종업원에게 확대 적용되었다. 이러한 기업연금제도의 전통은 1927년에 연방정부가 지원하고 지방정부가 주관하는 노령연금법 제정을 촉진시켰고, 이 노령연금법은 1952년에 연방정부의 부담을 늘리고 전 국민 의무 가입으로 개정되었다. 이것은 혁신적 사용자 기업 종업원 대상의 선별 복지에서 국민 전체 대상의 보편 복지로 확대하는 전형적인 사례인 것이다.

2. 일본: 혁신적 사용자의 장기간에 걸친 사회적 합의 노력⁴

최초의 노동단체와 노동법 설립을 위한 혁신적 사용자의 노력

일본의 혁신적 사용자 사쿠마 데이이치(佐久間貞一, 1846-1898)는 일본 최초의 전국적 노동단체 ‘노동조합기성회’의 평의원으로 그 설립에 기여했다. 사쿠마는 일본 초기 노동운동의 대부 격인 다카노 후사타로(高野房太郎)와 격의 없는 논의를 통해 사회적 합의의 기반을 형성한 것으로도 유명하다. 사쿠마는 당시 유일한 경제단체인 상업회의소 소속 사용자 대부분이 반대하는 가운데 최초의 노동법인 공장법 제정을 위해 노력했다.

⁴ 선재원, 『사회적 합의의 역사적 교훈: 일본의 구조조정과 노사정 관계, 1890-1990』, 해남, 2015.

복지 자본주의란 혁신적 사용자가 종업원의 협조를 얻어야 경영 성과를 향상시킬 수 있다는 신념하에 주도하여 유동적인 온정주의(paternalism)가 아닌 안정적이고 지속적으로 운영하는 보상 체계와 그 운영 형태를 말한다.

사쿠마는 인쇄소를 창업하여 “하늘은 스스로 돋는 자를 돋는다”는 구절로 유명한 새뮤얼 스마일스(Samuel Smiles)의 근대 계몽서 『Self-Help(자조론)』 일본어 번역본을 간행했다. 이 책이 후쿠자와 유키치(ふくざわゆきち)의 『학문의 권장』과 함께 베스트셀러가 되어 사쿠마는 경영 기반을 다지는 계기를 마련했다. 그는 자신의 회사에서 ‘노동자의 생활 향상 없이는 회사의 발전은 생각할 수 없다’는 신념을 관철하려고 했다. 그것은 “완전한 직공을 양성하여 향후 일본의 활판 인쇄 공장 모델로 만든다”는 포부에서도 잘 알 수 있다. 그는 직공의 기술 교육과 ‘수양(修養)’에 노력을 기울였고 노사 양측이 ‘기뻐하며 일할 수 있는’ 공장의 실현을 꿈꾸었다.

노동조합기성회는 사쿠마가 사망했을 때 “우리 노동조합기성회는 당신의 도움으로 수많은 어려움을 극복하여 마침내 탄생했고 오늘에 이를 수 있었습니다”라고 혁신적 사용자의 공헌으로 일본 최초 전국적 노동단체가 설립될 수 있었다는 점을 확인하고 있다. 또한 노동조합기성회는 “이제 노동자 보호의 목소리가 전국에 퍼져, 정부 역시 공장법 제정을 향해 움직이기 시작했습니다. 당신은 이것을 매우 기뻐하여 이런 좋은 기회를 놓치지 않기 위해 병에도 아랑곳하지 않고 이 문제를 연구하셨습니다. 당신은 또한 노동자가 스승으로 존경하는 친구이자 노동자의 보호자였습니다. 법률에 의한 규제 보호가 산업의 발달을 위해 필요하다는 것이 당신의 평소 지론이었습니다”라고 일본 산업화 초기에 사회적 합의를 형성시키기 위해 노력한 사쿠마의 혁신적 사용자로서의 역할을 높게 평가했다.

혁신적 사용자의 인격존중주의 승계와 확산

일본의 혁신적 사용자 오하라 마고사부로(大原孫三郎, 1880-1943)는 1919년에 자신이 운영하는 구라시키(倉敷) 방적 공장 내에 일본 최초의 노동문제 연구소인 오하라사회문제연구소(大原社会問題研究所)를 설립했다. 그는 다카노 후사타로의 동생이기도 한 당시 대표적인 좌파 노동경제학자 다카노 이와사부로(高野岩三郎)를 소장으로 임명하고 자금은 제공하되 운영에는 일체 관여하지 않았다. 오하라사회문제연구소는 설립 이후 현재까지 시대별 주요 노동 사안에 대해 연구를 통해 문제 제기를 하고 있다.

오하라는 노동문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 인격존중주의에 근거해야 한다고 주장했다. 즉 “나는 때때로 내 입으로 향상적 인도주의, 즉 직공 그 사람의 인격을 인정하고 행복을 증진한다. 이것은 실로 노동문제 해결을 위한 나의 근본 주장이며, 동시에 구라시키 직공 대우의 근본 축지이다. 그리고 이 주장은 결코 회사의 이익과 상반되는 것이 아니라 오히려 회사의 이익을 증진하는 것으로서 이 주장과 회사의 이익은 반드시 일치하는 것이라고 믿고 실행하고 있다”라고 강조하고 있다. 또한 오하라는 “구라시키의 인도주의(人道主義)가 온정주의와 같이 얘기되고 있으나, 이것은 옳지 않다. 인간에게 권리와 의무가 있는 것은 논의의 여지가 없는 것으로, 구라시키의 인도주의는 개인의 인격을 존중하는 반면 개인에게는 도덕적 의무 수행의 생활을 의미하는 것이기도 하다”고 하여, 당시의 온정주의와 명확하게 구분하고 있었다.

오하라는 인격존중주의의 이상을 실현하기 위해 다방면에 걸쳐 노력했다. 그는 주식을 사원과 직공에게 분배하고 쾌적한 기숙사를 만드는 등 사회복지 확대에도 힘을 기울였지만, 그의 가장 큰 목표는 공장을 노사의 ‘공동 작업장’으로 만드는 것이었다. 즉 그는 “나는 항상 이 주장에 대해 연구를 게을리하지 않고, 반드시 노동자와 자본가의 완전한 일치점을 발견하여 그 방법을 구체적으로 수립하려고 노력하고 있는 것이다. 그러나 이 원리가 철저하게 적용될 때, 즉 이상이 실현될 때는 우리 공장이 노동자와 자본가와의 공동 작업장으로 나타날 것이라고 확신하는 바이다”라고 강조하고 있다.

오하라 사상은 자신을 이어 회사 대표가 된 아들 오하라 소이치로 (大原總一郎, 1909-1968)에게 계승되었다. 아들 오하라는 1946년에 패전 후 폐허가 된 일본 경제를 재건하기 위해 신예 경영자들이 개인 자격으로 가입하여 설립한 경제단체 ‘경제동우회’에서 활약했다. 일본의 현재 3대 경제단체는 경단련, 상공회의소, 경제동우회이다. 한국의 경영자총연맹에 해당하는 일본 경영자단체연맹은 2002년 일본 경제단체연합회에 통합되었다. 아들 오하라는 ‘경영자의 사회적 책임 자각과 실천’ 즉 경제 체질을 개선하기 위해 경제주체 간의 균등한 힘 형성, 공정 경쟁 규칙의 확립을, ‘기업 경영의 근대화’를 위해 기술 혁신과 시장 개척을 통한 기업소득 증대, 기업소득의 공정한 분배, 후계 경영자 양성을 주창했다. 경제동우회는 아들 오하라의 주창을 받아들여 1956년에 기관의 목표로 승인했다.

경제동우회의 신예 경영자들은 이미 1947년에 ‘기업의 민주화’를 위한 ‘수정자본주의 구상’을 발표했었다. (1) 기업은 경영, 자본, 노동의 3자로 구성되는 협동체이다. (2) 기업의 최고 의사 결정 기관으로 ‘기업총회’를 두고 경영, 자본, 노동의 3자의 대표로 구성한다. (3) 기업 이윤의 분배는 경영, 자본, 노동의 3자가 대등한 권리를 가진다. 이러한 구상이 아들 오하라의 주창과 경제동우회 기관 승인의 마중물이 되었던 것이다.

3. 미국: 경제 발전 황금기, 혁신적 사용자의 사회적 합의 노력⁵

노동자 권리 존중 노력과 사회 개혁 활동(Social Reform Movement)

미국의 혁신적 사용자 넬슨(N. O. Nelson, 1844-1922)은 기업 경영만이 아니라 노사가 공존하기 위한 사회 개혁 활동에도 적극적으로 참여했다. 1877년에 자신의 활동 지역인 세인트루이스에서 시민위원회로 위촉되어 대규모 철도 파업을 해결했다. 1886년에도 총 3명으로 구성되는 세인트루이스 시민위원회로 위촉되어 Jay Gould's Railroad Lines의

⁵ 선재원, <미국 복지 자본주의의 선구적 실천: 넬슨제조회사(N. O. Nelson Manufacturing Co.) 창업자의 도전, 1886-1918>, 경영사학 32-4, 2017.



파업 조정을 시도했으나 실패했다. 넬슨은 1887년부터 1890년까지 세인트루이스 시의원 활동을 통해서도 사회 개혁 활동을 이어갔다. 그는 사내의 노동조합 설립(Local #37, United Brotherhood of Brass Composition Metal Workers, Polishers & Buffers, 23명, 1894년 설립, International Wood Workers Union, 30명, 1895년 설립)에 반대하지 않았고 오히려 적극 장려했다. 그렇지만 사내에서 노사 간에 발생하는 문제가 아닌 전국적인 차원의 문제에 노동조합이 적극적으로 개입하는 것에 대해서는 부정적인 견해를 갖고 있었다.

넬슨의 활동은 당시 최대 전국 규모 노동단체인 노동기사단 KOL(The Knights of Labor)의 활동과 무관하지 않았다. 노동기사단은 불황과 정치활동의 위축으로 직업노동조합(trade union)의 활동이 활발하지 않았던 1869년에 필라델피아 재단사조합(Philadelphia Tailor's Union)에 의해 설립되었다. 설립의 주축이었던 유라이아 스티븐(Uriah Stephen)은 조합원이 노출되었던 직업노동조합의 활동 방식을 비밀을 보장하는 방식으로 바꾸었다. 그 결과 회원 수가 서서히 증가했다. 노동기사단은 연구자들에 의해 이상적인 사회 개혁 활동을 추진했다고 평가되고 있지만, 실제로는 비용이 발생되는 파업을 지양하고자 했다. 즉 원래

노동기사단은 자본과 노동의 분쟁을 강제로 중재하는 시스템을 원했었다. 파업에 대응하는 과정에서 전체 조합원이 100만 명까지 증가했는데, 당시 시카고의 헤이마켓(Haymarket) 광장에서 일어난 최대 규모 노동쟁의 이후에 노동기사단의 활동은 위축되었다.

노사의 사회적 합의를 위한 넬슨의 사회 개혁 사상은 당시 최대 규모 노동자단체의 실제 파업에 대응했던 사상과는 달랐다. 넬슨의 사상은 혼자만의 것이 아니라 유사한 사회 개혁 운동의 필요성을 인식했던 사용자들도 공유할 수 있는 내용이었다.

성숙한 사용자 집단 형성 노력과 이익분배제도(profit sharing plan)

미국 복지 자본주의의 주요 구성 요소인 이익분배제도는 종업원의 결근과 이직을 줄이고, 교육과 훈련 과정에서 종업원 상호 간의 협력을 용이하게 하고, 생산·설비관리에 심혈을 기울이고, 신기술도 적극적으로 수용하게 하기 위한 목적으로 시행되었다. 이익분배제도는 프랑스에서 먼저 보급되었지만 양 대전간기의 보급 정도에 있어서는 미국이 유럽을 능가했다. 한편 미국에서의 이익분배제도는 이른 시기인 1794년에 펜실베이니아의 뉴제네바(New Geneva)의 유리 회사에서 앨버트 갤러틴(Albert Gallatin)에 의해 처음 시행되었다.

넬슨은 당시 최대 전국적인 노동단체인 노동기사단의 활동을 관찰하고 노사분쟁 해결에 개입하면서 노사관계의 공존을 위한 해결방법을 구체화하기 시작했다. 그는 노사분쟁에 개입했지만 실패했던 경험을 살려, 1886년에 자신의 회사인 넬슨제조회사에 이익분배제도를 적용하기 시작했다. 그해 넬슨은 이익분배제도를 점검하고 경영 개혁 방안을 모색하기 위해 유럽을 방문했다. 또한 그는 1890년에 영국 협동조합자(cooperators)와 프랑스 이익분배자(profit sharers)를 만나기 위해 또다시 유럽으로 건너갔다. 1895년에는 유럽 사례를 참고하기 위해서가 아닌 세계 협동 및 이익분배협회(Co-operation & Profit-Sharing Association) 대회에 미국 대표로 참석하기 위해 런던을 찾았다. 이러한 과정을 거쳐 이익분배제도 시행 초기에는 유럽의 시행 과정을 면밀히 살피면서 학습했지만, 30년 뒤인 1906년에는 오히려 유럽에서

넬슨제조회사에서의 시행 상황을 모범 사례로 소개하게 되었다.

이후 이익분배제도는 개별적인 활동이 아닌 미국 기업 전체를 대상으로 하는 사회 개혁 활동으로 확대되게 된다. 즉 1892년에 이익분배제도증진협회(Association for Promotion of Profit Sharing)가 설립되었다. 이 협회는 길만(N. P. Gilman)이 주도하여 노동장관 라이트(Carroll D. Wright/ US Commissioner of Labor), 경제학자 워커(Francis A. Walker), 혁신적 사용자 넬슨 그리고 톤(H. R. Towne/ Yale & Towne Lock Company)이 뜻을 모은 결과였다. 이익분배제도증진협회는 설립과 동시에 기관지 《고용자와 고용인(Employer and Employed)》을 약 1,000부 발행했고, 1894년에 '이익분배제도 참여 촉구 공익광고(An Open Letter to Employers and Employes)'를 《뉴욕타임스》를 비롯하여 판매 부수가 많은 신문에 게재하는 등 이익분배제도 확산을 위해 노력했다. 이 공익광고와 함께 실린 협회의 임원 구성은 대표(President)에 노동장관 라이트, 부대표(Vice President)에 경제학자 워커와 혁신적 사용자 넬슨, 총무(Secretary)에 길만 그리고 이사(Director) 5명으로 되어 있다. 이들 임원은 공익광고에서 "이익분배는 노동자와 사용자의 공동 이익을 실현할 수 있도록 보다 친밀한 관계를 만들 수 있다(Profit sharing would establish a more friendly relationship of common interest between working people and the employer)"라는 메시지를 전하며 노사 모두를 설득하려고 노력했다.

복지 자본주의를 실현한 혁신적 사용자 유일한

넬슨을 비롯한 미국의 혁신적 사용자 집단의 노력은 1920년대에 복지 자본주의를 확대하기 위한 단체 SCC(The Special Conference Committee)를 탄생시켰다. SCC는 GE(General Electric), Westinghouse Electric, GM(General Motors), AT&T, Du Pont, Goodyear, Standard Oil of New Jersey, Standard Oil of Indiana, Jersey Standard, U.S. Steel, Bethlehem Steel, International Harvester, Irving National Bank, U.S. Rubber 14개 회사로 구성되었다.

한국 자본주의 시장경제체제의 발전 과정에서 성숙한 사용자 집단 형성의 계기는 마련되지 않았다.

한국의 혁신적 사용자로 잘 알려져 있는 유일한은 복지 자본주의가 미국에서 가장 번성했던 1904년부터 생활했고, SCC 회원사인 GE에서 1920년부터 2년간 근무했다. 유일한은 GE를 퇴사한 후 대학 동창인 윌리 스미스(Wally Smith)의 경영 파트너로 1922년에 동양식품회사인 La Choy를 설립하여 회사 발전의 주역이 되었다. 그는 1926년에 귀국하여 유한양행을 창립한 뒤 종업원에게 교육 기회를 제공하고 사회복지로 충실히 했으며 종업원 대표를 인정하고 종업원주제를 시행하여 사내에서 복지 자본주의를 실현했다.

그러나 유일한은 일제강점기에는 복지 자본주의를 확대할 수 없었다. 더욱이 유일한은 해방직후 초대 상공회의소 의장이 되었어도 복지 자본주의를 한국 사회 전체로 확산시키지 못했다. 실질적 사회적 합의를 가능하게 하는 복지 자본주의의 전통이 한 회사에서는 지속되고 있어도 왜 한국의 기업 문화로는 정착되지 못하는 것일까?

성숙한 사용자 집단이라는 새로운 전통과 공정경제

문재인 대통령은 정권 출범 초기 청와대에 기업인을 초대한 자리에서 '착한' 기업으로 알려진 오뚜기 대표를 공개적으로 칭찬했다. 그럼에도 착한 기업 문화가 확대되고 있다고 보이지는 않는다. 각 기업에서 착한 기업 문화를 구현하고 있는 성숙한 사용자들은 존재할 것이다. 그러나 그들이 목소리를 낼 수 있는 사용자 집단이 존재하지 않기 때문이다.

자본주의 시장경제체제에서는 그 주체인 노동자 집단과 사용자 집단 간에 실질적인 사회적 합의에 도달해야 공정경제를 실현할 수 있다. 한국 자본주의 시장경제체제의 발전 과정에서 성숙한 사용자 집단 형성의 계기는 마련되지 않았다. 진보 정권 제3기인 문재인 정부야말로 성숙한 사용자 집단이라는 새로운 전통을 형성할 수 있는 환경 조성을 시작해야 한다. ☜